

LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS CIUDADES EN PERÍODO
DE RECESIÓN ECONÓMICA (1975-1985):
UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE DIEZ PAÍSES

Jean-Yves Nevers
(*Universidad de Toulouse le Mirail, France*)

Ari Ylonen
(*Universidad de Tampere, Finlandia*)

INTRODUCCIÓN

Con el tiempo, es probable que en la historia de los municipios de la mayor parte de los países desarrollados los años comprendidos entre 1975-1985 serán considerados como unos años de transición, en los cuales las múltiples consecuencias de la crisis económica han propiciado las condiciones necesarias para la aparición de una profunda mutación, a veces espectacular, pero, las más, subterránea y silenciosa, de los modelos de gestión y de las políticas locales que habían prevalecido a lo largo de los tres decenios anteriores. La desaceleración del crecimiento demográfico y las nuevas tendencias de la urbanización, la recesión y la reorganización territorial de las actividades económicas, así como de las relaciones entre poderes centrales y poderes locales y la emergencia de nuevas culturas políticas, constituyen algunos de los factores principales determinantes de los cambios institucionales, financieros y políticos que han afectado, y siguen haciéndolo —en grados muy variados—, a los gobiernos de los distintos países desarrollados.

LOS NUEVOS DATOS DEL JUEGO EN EL GOBIERNO LOCAL

Los cambios acaecidos en los años 1975-1985 se manifestaron en primer lugar con la aparición de situaciones de tensión financiera más o menos agudizadas. Éstas presentaban un desequilibrio duradero entre un proceso de crecimiento de los gastos locales, difícilmente dominable a corto plazo, y que prolongaba o ampliaba las tendencias pasadas, y un proceso de rarefacción de los recursos cuya movilización resultaba mucho más difícil en la coyuntura de recesión económica. La gestión de esta situación de crisis financiera por las autoridades locales, a partir de la mitad de los años setenta, ha llegado a constituir un objetivo primordial del gobierno local y de la política urbana.

Frente a un entorno económico que se había vuelto menos previsible, caracterizado por un estrechamiento de las obligaciones financieras, las administraciones locales de las ciudades, como organizaciones complejas y heterogéneas que son en todos los países industrializados, han tenido que adaptarse e innovarse. La importancia adquirida en la literatura especializada por los temas del *management* y de la innovación señala claramente que los antiguos métodos de gestión y los modelos tradicionales de decisión presupuestaria se han vuelto inadecuados (Wolman H., 1986). El crecimiento casi automático del presupuesto de un año para el otro, según una lógica «incrementalista» como modo principal de elaboración de la política presupuestaria en una situación de recursos relativamente abundantes, no puede funcionar en el sentido contrario (Wildavsky A., 1964). No existe un mecanismo «decrementalista» de ajuste de los gastos con unos recursos estancados o en decrecimiento. Para mantener los equilibrios presupuestarios, los responsables locales deben tomar decisiones políticas, definir estrategias voluntaristas, enfocar la gestión local en su conjunto y no como un agregado de servicios o administraciones y, sobre todo, plantearse el problema del mejoramiento de la productividad: hacer tanto, o más y mejor, con menos, ha llegado a ser una consigna prioritaria para los responsables locales en la mayoría de los países.

Pero lo que está en juego rebasa con mucho el mero marco de los problemas de equilibrio financiero y de *management*. Lo que en realidad está en tela de juicio, más allá de la capacidad de adaptación e innovación de las burocracias locales frente a una coyuntura de rarefacción de los recursos, es el conjunto de los procesos sociales y políticos que en los años de crecimiento desempeñaban un papel determinante en la continua ampliación del intervencionismo estatal. En primer lugar, lo que se cuestiona no es sólo la administración local en tanto que *organización* (o empresa de

servicios públicos), sino *el mismo sistema de gobierno local* o, más concretamente, las modalidades de funcionamiento de la democracia local y, en segundo lugar, el contenido de las políticas y el papel de los gobiernos locales en el desarrollo del *Welfare State*. Como escribe G. M. Hellstern: «El debate surge a mediados de los años setenta cuando unas crisis financieras sacuden las grandes ciudades, alarman a los responsables locales y les hacen tomar conciencia de la fragilidad de las bases sobre las cuales habían edificado unas políticas locales de redistribución para una mayor igualdad y justicia» (Clark T., Hellstern G. M., Martinotti G., 1985). De hecho, tras varios decenios durante los cuales el desarrollo del intervencionismo municipal era objeto de un consenso político, la defensa o el cuestionamiento del «Municipio-Providencia» han llegado a ser uno de los motivos centrales de las pugnas políticas locales. Las ideas neoconservadoras enfocadas a reducir el papel del Estado, en especial mediante la privatización, han sido presentadas, y a menudo con éxito, como la solución más eficaz para hacer frente a la crisis financiera local.

Sin embargo, probablemente este motivo de pugna esté ya desfasado. En efecto, al despuntar los años noventa, los gobiernos locales, lanzados a una competición que rebasa los límites de las fronteras nacionales, se convierten cada vez más en actores decisivos de su propio desarrollo económico. Las ciudades deben pugnar y movilizar recursos de toda clase para asegurarse un puesto en la nueva división internacional del trabajo. Este objetivo tiende a suplantarse la mera preservación del municipio proveedor de servicios públicos y representa el objetivo principal de la política local.

LOS SÍNDROMES AMERICANOS

En Estados Unidos, donde el concepto de *fiscal stress* ha llegado a ocupar una posición privilegiada en numerosos estudios dedicados al poder local, dos acontecimientos han adquirido muy rápidamente el aspecto de símbolos y referencias obligadas en la literatura: en 1975, la situación de casi bancarrota de la ciudad de Nueva York, tras la negativa de los bancos en la renovación de sus créditos, y tres años más tarde, en 1978, la votación en el estado de California de la Propuesta 13, que imponía a los ayuntamientos una limitación de su presión fiscal (O'Connor J., 1973; Alcalá R. y Mermelstein (eds.), 1975, Rubin I., 1982; Clark y Ferguson L., (1983); Gottdiener M. (ed.), 1986). Ambos acontecimientos ilustraban cada uno por separado una dimensión fundamental de la situación finan-

ciera de las ciudades norteamericanas y más generalmente de la nueva coyuntura que se abría hacia 1975.

En efecto, el síndrome neoyorquino atestiguaba el brutal derrumbamiento del modelo de gestión, ejemplar si no representativo, que se había instalado progresivamente a favor de una coyuntura de recursos abundantes, y que se caracterizaba por un crecimiento casi automático e incontrolable de los gastos públicos locales bajo el efecto combinado del juego complejo de las demandas rivales por parte de los grupos de presión y de las estrategias corporativistas de las burocracias municipales. En cinco años, de 1970 a 1975, la ciudad de Nueva York había perdido 500.000 empleos (o sea, la sexta parte del total de los empleos) y cerca de un millón de habitantes, sin que por ello el ayuntamiento modificara su sistema de gobierno, ni tampoco las orientaciones de su política (Brecher C. y Horton R., 1984). Otras ciudades tales como Cleveland, Baltimore o Boston se encontraron en una situación parecida a la de Nueva York, lo que demostraba que no se trataba de un fenómeno específico, ligado a las características excepcionales del municipio de Nueva York, donde trabajan más de 300.000 empleados.

La votación de la propuesta 13, obtenida tras la movilización de los electores señalaba, por otra parte, la emergencia de un movimiento social de nuevo tipo, la «revuelta fiscal» (*tax revolt*) de las capas medias que exigían para compensar el estancamiento de su nivel de vida una reducción de la fiscalidad. Más adelante aparecieron movimientos sociales del mismo tipo, así como otras formas de movilización que impusieron la votación de diversas medidas legislativas que limitaban el crecimiento de los impuestos locales en un mínimo de 29 estados (Appleton y Clark T., 1988). Primicias de la «revolución conservadora» que aseguraría el triunfo del reaganismo, los movimientos antifiscales —ampliamente apoyados por la opinión pública— consagraban la ruptura de las «coaliciones de crecimiento» (*progrowth coalitions*) que en los años sesenta habían agregado en una síntesis política heredada del *New Deal* los objetivos de emancipación cívica de las minorías, las reivindicaciones económicas de los sectores desfavorecidos y las aspiraciones progresistas de las jóvenes generaciones procedentes de las capas medias (Mallenkopf, 1983). No sin conflictos a veces violentos, como por ejemplo la revuelta de los negros en los años sesenta, aquellas coaliciones habían logrado imponer una ampliación de las intervenciones estatales, que se había concretado especialmente en un crecimiento considerable de las subvenciones concedidas por el gobierno federal a los municipios urbanos para la financiación de las políticas sociales.

En definitiva, los ejemplos de Nueva York y de la propuesta 13 mostraban claramente que más allá de los problemas de equilibrios presupues-

tarios y de la presión fiscal, la crisis financiera era efectivamente una crisis global de un modelo de gobierno local, de los procesos políticos constitutivos de su funcionamiento, de las orientaciones de las políticas locales y de las coaliciones sociales que las apoyaban.

¿QUÉ CRISIS?

La aparición de tensiones financieras en la coyuntura de los años 1975-1985 no es, evidentemente, propia de Estados Unidos, tal como lo atestiguan la actualidad política y la literatura especializada, en la cual se ha reflexionado acerca de la naturaleza, la novedad y el alcance de esta crisis, comparándola con las que aparecieron en el pasado. En efecto, el concepto de «crisis financiera» es difícil de manejar, pues se halla fuertemente sometido a las polémicas críticas que caracterizan los debates acerca de los recursos locales. Trazar un cuadro pesimista del estado de las finanzas locales es una de las estrategias más universalmente utilizadas por los elegidos locales antes y durante las negociaciones que llevan a cabo con los gobiernos centrales para obtener recursos suplementarios o una desgravación de sus cargas fiscales (Mouritzen P. O., 1989).

Es obvio que podemos definir una situación de crisis o de estrés financiero como una situación de desequilibrio —relativamente duradero— entre los gastos y los recursos. Sin embargo, semejante situación representa un dato estructural permanente de la gestión local y, de manera general, de cualquier otra forma de gestión financiera pública. Si se descartan las situaciones de quiebra en el sentido riguroso del término, excepcionales y muy a menudo imposibilitadas por las reglas legislativas impuestas por las autoridades de tutela, una situación de crisis financiera sólo puede ser una situación de «sobretensión» relativa apreciada en función de una situación de tensión «normal» en el marco de un enfoque comparativo o histórico.

Pueden distinguirse *a priori* dos modelos de crisis financiera, según que su lógica principal radique en una brusca e impetuosa expansión de las necesidades o, al contrario, en una fuerte reducción de los recursos, que esté ligada con una disminución de las transferencias estatales y/o con la degradación de la riqueza local. Parece difícilmente discutible el hecho que el tipo de crisis o de tensiones financieras que se manifiesta en la coyuntura de los años 1975-1985 cae dentro de la segunda lógica. Es en efecto más la consecuencia de una rarefacción de los recursos que de un crecimiento brutal de las demandas y necesidades, como fue el caso en los años sesenta, en particular en Francia.

Es cierto que la crisis y el desempleo han creado nuevas condiciones favorables a un crecimiento de los gastos, especialmente en el terreno social, condiciones que se han añadido a los factores tradicionales o que han llegado a serlo del período de prosperidad económica de los años sesenta. Los movimientos migratorios suelen ser evocados con mucha frecuencia como elementos de la desestabilización financiera de las ciudades-centros, ya que suelen afluir hacia ellas las poblaciones pobres deseosas de obtener mejores prestaciones sociales, mientras se incrementa el éxodo de las capas medias hacia los municipios suburbanos.

Generalizando, la literatura que plantea una reflexión acerca de las causas de la crisis financiera, en particular cuando se refiere a la teoría del *public choice*, pone en tela de juicio la influencia de los modos de funcionamiento de la democracia local, el juego de los grupos de presión y los comportamientos electoralistas de los dirigentes locales, acusados de inducir una lógica ciega y perversa de crecimiento de los gastos locales. El corporativismo de las burocracias «tragapresupuestos», medios que se han transformado en su propio fin y van tragándose poco a poco los recursos de la sociedad civil para alimentar sus intereses particulares, ha pasado a ser un tema importante de la literatura neoconservadora sobre el *fiscal stress* (Robin y Robin, 1986; Derick y Gilbert, 1989).

Notemos de paso que de una manera muy significativa la literatura bajo influencia neoconservadora analiza la crisis financiera cuestionando principalmente el crecimiento incontrolable de los gastos públicos como efecto perverso del proceso de ampliación del sector público local, mientras los autores liberales y marxistas insisten más bien en el problema de la reducción de los recursos locales, analizada como una consecuencia directa e indirecta de la crisis del capitalismo.

Es cierto que el estancamiento, el quebranto o la reducción brutal de las bases fiscales locales aparecen directamente ligadas con la coyuntura de crisis económica y con los procesos de reorganización tecnológica y espacial de las actividades económicas que la acompañan. La disminución de la riqueza fiscal local puede ser un fenómeno general cuando el descenso del poder adquisitivo de las familias provoca una disminución de su capacidad de contribución. Es el caso en los países donde los impuestos locales están directamente basados en la renta familiar. Pero aparece sobre todo como un fenómeno selectivo que golpea particularmente las ciudades situadas en las viejas regiones industriales, así como las ciudades-centros desertadas por las capas medias y ciertas actividades económicas. En casi todos los sitios se nota una agudización de la oposición entre las ciudades de las viejas regiones industriales, las *frostbelt cities* en Estados Unidos, azotadas de lleno por la crisis, y las *sunbelt cities*, donde se están desarrollando

nuevos polos industriales, en base a la explotación de tecnologías punta. Esta oposición, que expresa aproximadamente la oposición geográfica y simbólica Norte/Sur, se vuelve a encontrar en muchos países. En RFA, donde las dificultades financieras afectan sobre todo a las ciudades industriales del Norte, mientras deja casi completamente a salvo las ciudades en desarrollo del «Sonnengürtel» (Baviera, Bade-Wurtemberg...) que se benefician de un aumento continuo de su riqueza fiscal (Hoffmann-Martinet V., 1987). La misma oposición, todavía más aguda, existe en Gran Bretaña, donde los conflictos sociales y la acción de los *militants* del ayuntamiento de Liverpool han ilustrado la profundidad de la crisis de las antiguas ciudades y regiones industriales.

Además de la degradación del potencial fiscal, la resistencia de la población frente al crecimiento continuo de la presión fiscal ha llegado a ser un elemento decisivo de la limitación de los recursos locales. La intervención de los electores-contribuyentes en la regulación de los impuestos aparece bajo tres formas: el voto de castigo en las elecciones locales, el voto «con los pies» y la movilización de protesta. Por supuesto que las dos primeras formas no son nada nuevas, pero es probable que sus efectos se hayan acentuado desde los comienzos de la recesión económica, tal como lo muestran en algunos países la inestabilidad creciente de los equipos municipales, la emergencia de nuevos tipos de liderazgo, la agudización de fenómenos de segregación social en los núcleos de varios municipios y la difusión de las estrategias proteccionistas a nivel local. Si bien no representa nada inédito en la historia, la movilización contestataria de los contribuyentes —que puede expresarse por distintos medios, incluso la presión difusa de un movimiento de opinión— reviste un aspecto bastante nuevo en tanto que modo de regulación de las políticas locales.

La desaceleración, la estabilización o la reducción de las transferencias estatales constituyen un tercer factor posible de crisis o de tensiones financieras. En este aspecto cabe recalcar también la amplitud y el alcance histórico de la inversión de las tendencias que habían prevalecido en los años sesenta. En la mayor parte de los países el crecimiento a veces espectacular de las ayudas y subvenciones fueron un medio privilegiado para incitar a los gobiernos locales a lanzarse a políticas urbanas ambiciosas al servicio de la expansión económica y/o de objetivos sociales y políticos. Las transferencias han sido también instrumentos de redistribución destinados a nivelar el acceso a los servicios y bienes públicos. Los dispositivos de subvenciones, variables de un país a otro y a menudo muy complejos, han llegado a constituir uno de los mecanismos esenciales en las relaciones entre el poder central y los poderes locales. La reforma de estos dispositivos, que se han vuelto a veces «ingobernables» y estrechamente contro-

lados por los *lobbies* de la «topocracia», constituyen un objetivo político importante en la mayoría de los países (el *new federalism* de Reagan, el proceso de descentralización en Francia, la política de centralización de Thatcher, etc.).

Pero si la evolución desfavorable de los ingresos y de los gastos ha creado las condiciones de una agudización de las tensiones financieras, la verdadera crisis sólo aparece en aquellos lugares donde los gobiernos locales se revelan incapaces de gestionar dichas tensiones, es decir, de adaptar su política a las nuevas obligaciones. Una vez más, el caso de Nueva York resulta ejemplar: la recuperación progresiva de la situación financiera de la ciudad —al precio de una reducción selectiva de los gastos— demuestra que una acción política voluntarista puede invertir unas tendencias que se consideraban fatales y romper unos procesos estimados «incontrolables» (Brener C. y Horton R., 1985). En este sentido, la «crisis financiera» ha constituido un reto teórico para los enfoques y modelos de análisis basados en un determinismo demasiado mecanicista en cuanto a la dinámica de las finanzas y las políticas locales.

UNA EVOLUCIÓN COMPARATIVA EN 10 PAÍSES

Muchos han sido los estudios empíricos que han matizado las primeras apreciaciones, a menudo exageradamente pesimistas, acerca de la situación financiera y el porvenir de las colectividades locales. De hecho, las evaluaciones realizadas en algunos países muestran una gran diversidad de las situaciones existentes entre las ciudades, y los estudios comparativos internacionales ponen de manifiesto la existencia de contrastes bastante nítidos entre los distintos países (Newton K. y al., 1980; Sharpe L. J. (ed.), 1981; Wolman H. y Goldsmith M., 1987). Estas observaciones se hallan confirmadas por los primeros resultados de la investigación comparativa internacional *Fiscal Austerity and Urban innovation* (Clark S., 1989; Mouritzen P. E., 1990). El proyecto *Fiscal Austerity and Urban innovation*, creado en 1982 y coordinado por Terry N. Clarell (Universidad de Chicago), agrupa a equipos de investigadores de una veintena de países. El objetivo del proyecto consiste en analizar los cambios de los procesos políticos y de las políticas locales en una perspectiva comparativa.

En los diez países considerados aquí, los presupuestos locales han aumentado en término medio y en valores efectivos en un 14,9 % entre 1978 y 1985, estando este coeficiente muy aproximado al porcentaje medio de crecimiento de los PIB de dichos países (15 %). Sin embargo, existen

disparidades muy importantes entre tres grupos de naciones: en un caso, en Gran Bretaña, el nivel de gastos e ingresos totales es inferior en 1985 al nivel alcanzado en 1978; el crecimiento de los presupuestos ha sido bastante moderado en cinco países más: EE.UU., RFA, Suecia, Dinamarca y Japón; por fin, en Holanda, Francia, Noruega y Finlandia, el aumento de los gastos e ingresos totales ha sido superior al 20 %. Sólo los municipios franceses, finlandeses y noruegos han conocido un crecimiento ininterrumpido y regular de sus presupuestos. En todos los demás países los recursos y los gastos totales se han encontrado disminuidos o estancados durante por lo menos un año, y, en la mayoría de los casos, durante dos años consecutivos.

CUADRO 1

Evolución entre 1978 y 1985-1986 del gasto total en diez países
(1978 = índice 100, precios constantes)

<i>Países</i>	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Finlandia	100	104	106	110	115	116	125	133	—
Francia	100	105	107	110	117	124	130	132	136
Noruega	100	102	106	110	116	121	126	131	134
Holanda	100	102	103	110	119	126	127	129	129
Suecia	100	107	110	114	117	119	123	127	129
Japón	100	107	110	116	119	120	123	126	—
Dinamarca	100	107	113	117	121	119	117	122	122
RFA	100	104	108	110	112	112	114	118	122
USA	100	101	101	103	104	104	106	111	—
Gran Bretaña	100	103	101	98	97	97	99	98	—

FUENTE: Poul Erik Mouritzen and Kurt Houlberg Nielsen, Handbook of Comparative Urban Fiscal Data, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, 1988.

Globalmente, la crisis económica no ha provocado una reducción drástica de la riqueza fiscal de los gobiernos locales. En efecto, en todos los países las bases fiscales locales han crecido en un coeficiente bastante aproximado (un 14 % en término medio) al de los gastos totales. Si bien la recesión económica de los años 1981-1983, la segunda «crisis energética», ha provocado un estancamiento o una disminución coyunturales de la riqueza fiscal en todos los países (excepto Finlandia), ésta ha descendido por debajo de su nivel de 1978 sólo en la RFA y en Gran Bretaña. En la mayoría de los demás países ha evolucionado a un ritmo bastante parecido al de su PIB.

CUADRO 2

Evolución entre 1978 y 1985 de los recursos y bases fiscales en diez países.
(1978 = índice 100, precios constantes)

<i>Países</i>	<i>Renta total</i>	<i>Bases fiscales</i>	<i>Productos impuestos</i>	<i>Presión fiscal</i>	<i>Ingresos servicios</i>
Finlandia	128	133	122	92	124
Japón	112	114	151	132	130
Noruega	130	124	116	94	189
Dinamarca	111	109	125	115	121
Suecia	111	105	102	97	139
RFA	109	103	110	107	130
Francia	127	120	142	120	130
Gran Bretaña	93	108	115	106	104
USA	105	112	107	96	125
Holanda	123	115	135	118	144
Promedio	115	114	123	108	134

FUENTE: Poul Erik Mouritzen and Kurt Houlberg Nielsen, *Handbook of Comparative Urban Fiscal Data*, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, 1988.

La evolución de las subvenciones y transferencias recibidas por los gobiernos locales aparece como el factor decisivo de la dinámica de los presupuestos municipales y de la diferenciación de las situaciones nacionales. La tasa media del crecimiento de las transferencias y subvenciones, 12 % en valor efectivo, ha sido sensiblemente inferior a la de los gastos totales y, sobre todo, de los gastos corrientes. Pero esta tasa media encubre unos desniveles muy acentuados. En seis países, las subvenciones recibidas en 1985 son inferiores o muy ligeramente superiores a las de 1978, tras haber padecido durante varios años unas reducciones notables. En este grupo de países, la parte media de las subvenciones en los recursos totales pasa del 39,7 al 34,7 %. En Estados Unidos, Gran Bretaña, Dinamarca y Japón la reducción de las subvenciones en 1984, en relación con 1978, alcanza o supera el 10 %. Por el contrario, cinco países se han beneficiado de importantes suplementos en los recursos: Suecia, Holanda, Francia, Finlandia y Noruega. En estos países la parte media de las subvenciones en los recursos locales ha crecido del 37,8 al 40 %. Los municipios finlandeses y noruegos son los únicos que no han tenido que hacer frente por lo menos durante un año a una reducción de las transferencias. A la inversa, éstas han disminuido durante seis años en Estados Unidos, cinco veces en Gran Bretaña y Canadá, y cuatro veces en Japón y Dinamarca.

CUADRO 3

Evolución entre 1978 y 1985-1986 de las subvenciones del Estado a las administraciones locales. (1978 = índice 100, precios constantes.) Los países están clasificados en función del índice de la evolución 1978-1985 de gastos totales

<i>Países</i>	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Finlandia	100	105	109	111	117	124	140	148	—
Francia	100	107	112	118	122	126	131	130	132
Noruega	100	104	113	114	123	126	141	148	147
Holanda	100	100	98	105	119	125	123	126	125
Suecia	100	109	108	110	112	113	115	115	115
Japón	100	105	105	107	106	97	92	91	—
Dinamarca	100	102	108	110	114	110	106	90	85
RFA	100	107	111	107	103	97	99	103	104
USA	100	94	90	88	84	79	82	82	—
Gran Bretaña	100	101	97	86	82	88	87	85	—

FUENTE: Poul Erik Mouritzen and Kurt Houlberg Nielsen, *Handbook of Comparative Urban Fiscal Data*, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, 1988.

Los productos fiscales han aumentado en términos medios más que las bases fiscales (índice 123 frente a 114) y el PIB medio, lo que indica una presión fiscal más fuerte sobre los contribuyentes locales. Sin embargo, se nota una amplia diversidad de situaciones: en la mitad de los países (Suecia, Estados Unidos, RFA, Noruega y Gran Bretaña) los productos de los impuestos locales han aumentado moderadamente, en Finlandia y Dinamarca han crecido en un 25 % aproximadamente, y en los tres países restantes el crecimiento ha sido muy fuerte, 42 % en Francia y 51 % en el Japón. En cuatro casos (Finlandia, Noruega, Suecia y EE.UU.) ha habido una disminución de la presión fiscal, ya que los productos fiscales han aumentado menos que las bases fiscales.

El crecimiento de los ingresos de los servicios ha sido elevadísimo, superior al aumento de la fiscalidad local (índice medio 133), y en siete de los diez países su parte en los recursos totales se han acrecentado, a veces de una forma muy sensible como en Estados Unidos (del 12 al 15 %), RFA (del 21 al 25 %) y Suecia (del 16 al 20 %). En estos países el incremento de los ingresos de los servicios ha llegado a constituir una verdadera alternativa a la política clásica de aumento de la presión fiscal.

Los gastos de inversión y de funcionamiento han seguido unas evoluciones muy contrastadas. En todos los países los gastos corrientes han

crecido más rápidamente que los gastos totales (índice medio: 123), mientras que el nivel de los gastos de inversiones es mucho más bajo en 1985 que en 1978 (índice medio: 86). La evolución de los gastos de inversión experimenta en todos los países unas amplias fluctuaciones anuales, pero la tendencia general ha sido entre 1978 y 1985 a la baja. En ocho países su nivel de 1985 es inferior al de 1978. Las reducciones más fuertes se han producido durante el período de recesión: en 1982 y 1983, los gastos de inversión disminuyen en ocho de los diez países. Esas reducciones son particularmente espectaculares en Dinamarca (índice 36 en 1983), Gran Bretaña, Noruega y Suecia. Los municipios norteamericanos y finlandeses han mantenido sus gastos de inversión más o menos al mismo nivel. Francia constituye una excepción notable, ya que los gastos alcanzan en 1985 un nivel superior en un 20 % al nivel —por cierto bastante bajo— de 1978. En todos los países, menos en EE.UU., su parte en los presupuestos locales se ha encontrado sensiblemente reducida (del 23 % en 1978 al 18 % en 1985). Estos datos confirman que la reducción de los gastos de inversión es la estrategia más frecuentemente utilizada —y la menos costosa políticamente— para hacer frente a una coyuntura financiera difícil.

CUADRO 4

Evolución entre 1978 y 1985 del PIB/GDP y de los gastos municipales en diez países. (1978 = índice 100, precios constantes).

Los países están clasificados en función del índice de la evolución del PIB/GDP

<i>Países</i>	<i>PIB/GDP</i>	<i>Gastos totales</i>	<i>Gastos corrientes</i>	<i>Gastos en capital</i>
Finlandia	127	126	133	99
Japón	127	112	126	89
Noruega	126	121	131	75
Dinamarca	116	111	122	49
Suecia	114	117	127	74
RFA	113	107	118	81
Francia	109	128	132	120
Gran Bretaña	108	93	98	71
USA	107	110	111	107
Holanda	104	124	129	92
Promedio	115	115	123	86

FUENTE: Poul Erik Mouritzen and Kurt Houberg Nielsen, *Handbook of Comparative Urban Fiscal Data*, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, 1988.

Evidentemente no ocurre lo mismo con los gastos corrientes que han seguido aumentando a un ritmo elevado, prolongándose así las tendencias del pasado. Sin embargo, conviene considerar aparte a Gran Bretaña, donde los gastos corrientes han disminuido, así como a la RFA y EE.UU., donde han crecido muy ligeramente. En los otros siete países su crecimiento durante el conjunto del período 1978-1985 ha sido superior a un 20 % en valor efectivo. En tres países (Noruega, Finlandia y Francia) incluso ha rebasado el 30 %. Finalmente, puede constatar que en ocho de los diez países los gastos corrientes han aumentado más que el PIB. Observemos que la prosecución del crecimiento de los gastos corrientes a un ritmo elevado, superior al del PIB, puede expresar dos situaciones opuestas: puede ser el resultado de una abundancia relativa de los recursos, lo que permite una ampliación del intervencionismo municipal (Finlandia y Noruega) o, al contrario, puede manifestar una situación difícil ligada con una total incapacidad para limitar los gastos (Holanda, Dinamarca). Por otra parte, una reducción o disminución de los gastos corrientes puede reflejar una estrategia «lograda» (es decir, políticamente aceptada) de reestructuración de las políticas y los servicios locales (EE.UU.) o, al contrario, señalar una situación de apremio y de tensión política (Gran Bretaña).

Cuando la ampliación de sus bases fiscales y el crecimiento de las subvenciones estatales han sido suficientes para hacer frente al aumento de los gastos siguiendo un ritmo próximo al de los años anteriores, los ayuntamientos se han beneficiado de una situación financiera muy favorable. Finlandia ilustra perfectamente este caso: un crecimiento económico fuerte y regular ha propiciado las condiciones de un aumento de la riqueza fiscal de los municipios (Ylonen A., 1989). Ésta, combinada con un crecimiento muy elevado y regular de las ayudas del Estado central (48 %), ha permitido no sólo financiar los gastos con alzas importantes (33 % en valor efectivo) y mantener los gastos de inversión a un nivel superior al de 1978 (excepto en 1985), sino también aliviar la presión fiscal sobre las familias. En Noruega, la situación de los municipios es muy parecida pero, sin embargo, la reducción casi ininterrumpida de los gastos de inversión entre 1978 y 1984 revela que se ha tenido que elegir entre la continuación de una política activa de gastos de equipo y la disminución de la presión fiscal (Baldersheim H. et al., 1988).

En tres países, Suecia, Holanda y Francia, las autoridades locales, aun sin conocer una situación financiera de abundancia como en Finlandia y Noruega, han podido gestionar sus municipios en condiciones relativamente favorables, sin tener que reducir sensiblemente los gastos. En Suecia los responsables locales han preferido, aparentemente, una política de disminución de la presión fiscal, lo que los ha llevado a reducir muy sensi-

blemente los gastos de equipo. En Holanda, donde el 87 % de los recursos locales vienen del Estado, el crecimiento elevado de los gastos corrientes, superior al de las ayudas estatales, ha sido mantenido también al precio de una reducción de las inversiones. En Francia, ha sido la asociación de una fuerte alza de los impuestos locales con los recursos suplementarios proporcionados por el aumento de los trasposos estatales la que ha permitido que los responsables electos locales financiaran simultáneamente un fuerte incremento de los gastos de funcionamiento y un elevado nivel de inversión (Hoffmann-Martinet V. y Nevers J.-Y., 1985, 1987).

Por el contrario, una situación de tensión aguda o de crisis aparece cuando la degradación o el estancamiento de las bases fiscales, asociadas con una reducción sensible de las transferencias, no permiten mantener el nivel anterior de los gastos. Es el caso de Gran Bretaña, donde en término medio los municipios han conocido situaciones más desfavorables, especialmente debido a la reducción importantísima de las subvenciones estatales. Gran Bretaña es el único entre los diez países donde los gastos y los recursos locales totales han evolucionado durante varios años consecutivos (de 1980 a 1985) por debajo de su nivel de 1978. Las autoridades locales han tenido que reducir muy fuertemente sus gastos de inversión, y también sus gastos de funcionamiento, especialmente con la disminución de las plantillas de empleados municipales (Rose R. y Page E., 1982; Pickvance C., 1985; Newton K. y Karran T. J., 1985).

En otros cuatro países, Estados Unidos, Dinamarca, el Japón y la RFA, los gobiernos locales han tenido que enfrentarse, durante un período más o menos largo, con una reducción o un estancamiento de las transferencias. En Estados Unidos la reducción de las ayudas del gobierno federal, iniciada bajo la presidencia de Carter y continuada en el marco de la política reaganiana del *new federalism*, ha sido particularmente fuerte (Clark C. y Walter O., 1988; Appleton L. y Clark T. N., 1988). Los ayuntamientos, por no haber podido aumentar la presión fiscal a causa de la oposición de los contribuyentes, han aumentado los ingresos de los servicios y han estabilizado los gastos sin penalizar demasiado, al contrario de lo ocurrido en otros países, la política de inversión.

En Dinamarca, las autoridades locales han tenido que hacer frente a un cambio brutal de la política gubernamental tras la victoria de los conservadores en 1982. Para compensar una reducción drástica de las subvenciones, los gastos de inversión que habían sufrido una disminución muy fuerte entre 1979 y 1983 han sido mantenidos a un nivel bajísimo, y los gastos corrientes han tenido que ser reducidos en 1983 y 1984 (Mouritzen P. E., 1988). En Alemania y Japón la situación financiera media de los municipios ha sido menos crítica. Los equilibrios presupuestarios han po-

dido mantenerse mediante una reducción de los gastos de inversión, pero sin que se haya tenido que acudir a recortes drásticos en los presupuestos de funcionamiento (Hoffmann-Martinot, 1987). Por el contrario, los gastos corrientes han seguido creciendo a un ritmo bastante elevado (excepto el año 1983, en el que han bajado en RFA). Por otra parte, los responsables de la gestión local alemana han privilegiado el aumento de las tarifas de los servicios, mientras que sus colegas nipones, a la inversa, han compensado la disminución de las subvenciones estatales con un alza espectacular de los impuestos locales, cuya proporción en los recursos ha pasado del 33 al 44 %.

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CRISIS FINANCIERA

Para explicar las diferencias existentes entre las situaciones financieras que se observan en los diez países pueden adelantarse tres clases de hipótesis. En primer lugar, es de suponer que la situación económica general y la menor o mayor amplitud de la recesión explica gran parte de las diferencias entre los países. En efecto, parece existir una relación entre la evolución de la coyuntura económica y la situación financiera de las ciudades (Mouritzen P. E., 1989), pero esta relación es válida sobre todo para explicar las evoluciones a corto plazo (anuales). Japón ha conocido un crecimiento económico elevado sin que, por otro lado, la situación financiera de sus administraciones locales sea muy favorable. Al contrario, en Francia y Holanda, donde el crecimiento del GDP ha sido bastante reducido, la situación financiera de las ciudades sigue siendo relativamente buena. De hecho, el impacto de la situación económica sobre las bases fiscales y los gastos sociales es diversificado: puede ser desfavorable, como es el caso en las antiguas ciudades industriales pero, al contrario, muy favorable en las ciudades donde se desarrollan nuevas actividades. En este sentido, al incrementarse la disparidad entre las ciudades, la crisis económica contribuye a reforzar la segregación social y las desigualdades en el acceso de los ciudadanos a los servicios y a los bienes colectivos. Pero por supuesto este aspecto no queda evidenciado en los datos comparativos agregados a escala nacional.

CUADRO 5

Crecimiento del PIB y de los gastos locales totales entre 1978 y 1985
(Índice 100: 1978)

		<i>Crecimiento de los gastos locales</i>		
		<i>Fuerte</i> 128	<i>Mediano</i> 113	<i>Débil</i> 93
<i>Crecimiento del PIB</i>	Fuerte (>120)	Finlandia - Noruega	Japón	Irlanda
	Mediano (110-120)	Suecia	Din. - RFA	Canadá
	Débil (<110)	Francia - Holanda	USA	G. Bretaña

FUENTE: Handbook.

La importancia del papel protagonizado por las administraciones locales en el conjunto del Estado podría ser otro elemento susceptible de explicar las diferencias entre las situaciones financieras de las ciudades en los diez países examinados aquí. Podría adelantarse la hipótesis según la cual cuanto más importantes son las competencias de las administraciones locales, más sensibles son éstas a los efectos de la recesión económica, tanto en lo que se refiere al crecimiento de los gastos, particularmente sociales (*welfare*), como al problema de la reducción de los recursos. Además, mientras mayor es el papel de los gobiernos locales, más importante resulta para el gobierno central la necesidad política de controlar sus gastos y sus recursos si quiere dotarse de los medios para asegurar el éxito de su política económica y financiera global. De hecho, no parece existir una ligazón directa entre la extensión de las competencias y la situación financiera de las ciudades. Por ejemplo, en Suecia y Dinamarca los gastos locales representan un porcentaje elevado e idéntico del GDP (cerca del 29 %), mientras la situación financiera de los municipios es muy distinta.

En definitiva, tal como lo demuestra el efecto decisivo de las subvenciones y transferencias, el factor más determinante lo constituye la política económica y financiera decidida por los gobiernos centrales. En los países donde se han llevado a cabo unas políticas neoconservadoras «duras» (EE.UU., Gran Bretaña, Dinamarca) o más «blandas» (Alemania, Japón), enfocadas a limitar los impuestos públicos y a reorientar los gastos del Estado para favorecer la reestructuración de la economía mediante el mercado, ha sido donde los gobiernos locales han tenido que enfrentar crisis y tensiones financieras. Queda por analizar, evidentemente, por qué en tal o cual país los gobiernos han querido y podido imponer una política de

austeridad neoconservadora. Todos los gobiernos han instaurado políticas de austeridad, pero algunos lo han hecho sin poner verdaderamente en tela de juicio los compromisos sociopolíticos que caracterizaban el Estado-Providencia de los años de prosperidad y, por consiguiente, han preservado la autonomía y las competencias de los gobiernos locales en este campo. Aquí se sitúa, tal vez, una de las principales diferencias entre una austeridad de derechas y una austeridad de izquierdas.

CUADRO 6

Porcentaje de los gastos municipales y locales en el PIB en 1978 y 1985

	<u>Gastos municipales</u>			<u>Conjunto gastos locales</u>		
	1978	1981	1985	1978	1981	1985
Dinamarca (a)	16,1	18,8	16,8	27,7	31,5	28,1
Noruega (b)	13,1	11,2	11,1	19,1	17,4	17
Suecia	20	21,1	19,9	29	30,7	29,3
Finlandia	21,3	21,7	22,3			
RFA (c)				9	9,7	8,7
Gran Bretaña (d)	13,1	12,9	12,2			
Holanda				17,9	18,8	19,5
Francia (e)	5,6	6,1	6,6	8	8,4	9,4
Japón	9,5	9,9	9,1	18,8	19,1	17,8
USA	3,8	3,8	3,9	10,5	10,3	10,8

(a) Las ciudades de Copenhague y Frederiksberg, que tienen el doble estatuto de municipios y *county* no figuran en la serie de datos municipales. (b) La ciudad de Oslo, que tiene el doble estatuto de municipio y de *county* está incluida en la serie de datos municipales. (c) Se excluyen los gastos de los *landers*. (d) Inglaterra y Gales únicamente. (e) Serie municipal: comunas, París, comunidades urbanas y organismos de cooperación intercomunales; serie conjunto de gastos locales: APUL.

Las políticas de reducción de los gastos locales han sido más o menos bien aceptadas por los gobiernos locales. A veces, incluso éstos han anticipado la política de austeridad del gobierno central, como fue el caso en ciertas ciudades de Estados Unidos, donde bajo el impulso de las capas medias los ayuntamientos han empezado ya a reducir sus gastos desde los años 1973-74, antes incluso que el gobierno federal tomara las primeras medidas de reducción de las subvenciones. Generalmente, las características estructurales del sistema político local (en particular el grado de autonomía en las decisiones) y las tradiciones culturales constituyen unas variables importantes para evaluar los efectos políticos muy diversos de la crisis financiera local, allá donde se ha manifestado con alguna gravedad.

Si se comparan EE.UU. y Gran Bretaña, se observa que las políticas «neo-conservadoras» llevadas en ambos países han tenido resultados muy diferentes: en Gran Bretaña, las medidas tomadas por Margaret Thatcher han suscitado fuertes tensiones políticas y provocado una crisis global y profunda del conjunto del sistema de gobiernos locales, mientras en Estados Unidos la disminución muy importante de las ayudas federales ha sido absorbida sin repercusiones demasiado graves, gracias a la parcelación, la diversidad, la flexibilidad y adaptabilidad del sistema político local norteamericano. Observemos que en estos dos países una política económica neoconservadora ha sido acompañada por dos tentativas muy distintas de reforma de las relaciones entre el poder central y los poderes locales: en efecto, la centralización autoritaria impuesta por Margaret Thatcher se opone al *new federalism* descentralizador de Ronald Reagan. En otros países, como Francia y Dinamarca, la coyuntura de la recesión y la política estatal de austeridad han modificado la significación política de las reformas de descentralización lanzadas por los gobiernos centrales: la descentralización ha sido una «descentralización» de la austeridad.

Una de las mayores consecuencias de la coyuntura recesiva sobre las políticas locales es, como ya se ha aludido a propósito de Estados Unidos, la ruptura de las coaliciones sociales que habían dominado ampliamente los gobiernos locales en los años de la prosperidad y que estribaban en la convergencia de los intereses sociales de la clase obrera y de una amplia fracción de las capas medias de los asalariados. Aquellas coaliciones apoyaban unas políticas locales de redistribución y eran favorables a una ampliación de las intervenciones públicas en el campo de los equipos sociales. La crisis económica ha producido una fractura decisiva entre los sectores populares que, con motivo del desempleo y del estancamiento de los salarios, han pasado a ser más dependientes de las políticas sociales del Estado y de los gobiernos locales, y las clases medias, las cuales para preservar su propio poder adquisitivo han rechazado el crecimiento de las contribuciones fiscales necesarias a la financiación de estas políticas sociales y han brindado su apoyo a las políticas de austeridad tanto de izquierda como de derecha. Los efectos políticos de esta ruptura han sido evidentemente distintos según los países. Pero una de sus manifestaciones más visibles la constituye la crisis ideológica que ha sacudido las fuerzas políticas de la izquierda y el cuestionamiento del modelo de «Municipio-Providencia» (o del *welfare local state*) que habían desarrollado desde los finales del siglo XIX.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaly, Rogers; Mermelstein, David (eds.), 1976: *The Fiscal Crisis of American Cities*, New York: Random House-Vintage Books.
- Appleton, Lynn M., and Clark Terry, N., 1989: *Coping in American cities, Fiscal Austerity and Urban Innovations in the 1980s.*, en Clarke, Susan: *Urban Innovation and Autonomy*, Beverly Hills: Sage.
- Baldersheim Harald and alii, 1989: *Free to Choose? The case of Affluent Norwegian Municipalities*, en Clarke, Susan (ed.), 1989: *Urban Innovation and Autonomy*, Beverly Hills: Sage.
- Brecher, Charles; Horton Raymond, D. 1985: «Retrenchment and Recovery, American Cities and the New York Experience», *Public Administration Review*, vol. 45, n. 2.
- Clark, Cal, and Walter, O., 1988: *The Decline of inter-governmental aid to USA cities: trends and consequences*, unpublished paper.
- Clark Terry, N. (ed.), 1986: *Research in Urban Policy*, vol. 2: *Fiscal Austerity and Urban Management*, Greenwich: JAI Press.
- Clark Terry, N.; Hellstern, Gerd-Michael, and Martinotti, Guido (eds.), 1985: *Urban Innovations as Response to Urban Fiscal Stress*, Berlin: Verlag Europäische Perspektiven.
- Clark Terry, N.; Ferguson Lorna, C., 1983: *City Money, Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment*, New York: Columbia University Press.
- Clarke, Susan (ed.), 1989: *Urban Innovation and Autonomy, The Political Implications of Policy Change*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Derycke, Pierre-Henri; Gilbert, Guy, 1988: *Economie Publique Locale*, Paris: Economica.
- Gottdiener, Mark (ed.), 1986: *Cities in Stress, Urban Affairs Annual Reviews*, vol. 30, Beverly Hills: Sage.
- Hoffmann-Martinot, Vincent; Nevers, Jean-Yves, 1989: *French Local Policy Change in a Period of Austerity: a Silent Revolution*, en Susan Clark (ed.): *Urban Innovation and Autonomy*, Beverly Hills: Sage.
- Hoffmann-Martinot, Vincent; Never, Jean-Yves, 1986: «Les maires urbains face à la crise», *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 28, octobre, pp. 121-132, Paris: Dunod.

- Hoffmann-Martinot, Vincent, 1987: *Finances et Pouvoir local, l'expérience allemande*, Paris: Presse Universitaire de France.
- Mollenkopf, J., 1983: *The Contested City*, New York: Princeton University Press.
- Mouritzen, Poul Erik (ed.), 1990: *Defending City Welfare*, London: Sage.
- Mouritzen, Poul Erik; Nielsen Kurt, H. 1988: *Handbook of Comparative Urban Fiscal Data*, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet.
- Mouritzen, Poul Erik, 1988: *Fiscal Policy - Making in Times of Resource Scarcity: the Danish Case*, en Clarke, Susan (ed.), 1989, *Urban Innovation and Autonomy*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Newton, Keneth; Karran, John, 1985: *The Politics of Local Expenditure*, London: Macmillan.
- Newton, Keneth et alii, 1980: *Balancing the Book, Financial Problems of local Government in Western Europe*, London: Sage.
- O'Connor, James, 1973: *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St Martin's Press.
- Pickvance, Christopher, 1985: «Le gouvernement local anglais en souffrance, 1979-1984», *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 28, octobre, pp. 80-95, Paris: Dunod.
- Rose, Richard; Page, Edward (eds.): *Fiscal Stress in Cities*, 1982, London: Cambridge University Press.
- Rubin, Irene, 1979, *Running in the Red*, Albany, State University of New York Press.
- Rubin, Irene S.; Rubin, Herbert J. 1986: *Structural theories and Urban Fiscal Stress*, pp. 177-198, en Gottdiener, Mark (ed.), 1986: *Cities in Stress, Urban Affairs Annual Reviews*, vol. 30, Beverly Hills: Sage Publications.
- Sharpe, L. J. (ed.), 1981: *The local Fiscal Crisis, en Western Europe, Myths and Realities*, London: Sage Publications.
- Wildavsky, Aaron, 1964: *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown.
- Wolman, Harold, and Goldsmith, Michael, 1987: «Local Government Fiscal Behavior and Intergovernmental Finance in a Period of slow National Growth, A Comparative Analysis», *Environnement and Planning, Government and Policy*, vol. 5, pp. 171-182.
- Wolman, Harold, 1988: *Local Government, Fiscal Austerity and Innovation: a literature review and research agenda*, ECPR, meeting, Gothenberg.
- Ylonen, Ari, 1989: *Local leadership and Bureaucratic Legitimacy, the Finish Case*, en Clarke, Susan (ed.): *Urban Innovation and Autonomy*, Beverly Hills: Sage.